

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Corso di Laurea in Consulente del Lavoro

Libera circolazione e protezione sociale

Relatore: Chiar.mo Prof. Riccardo Vianello

Laureando: Matteo De Simone

Matricola: 1228732

Anno Accademico 2023-2024

Ringraziamenti

Desidero esprimere la mia più sincera gratitudine a tutte le persone che hanno contribuito al completamento di questa tesi. Senza il loro sostegno e incoraggiamento, questo lavoro non sarebbe stato possibile.

Innanzitutto, vorrei ringraziare il mio relatore Vianello Riccardo per la sua guida preziosa e il suo costante sostegno durante tutto il percorso di ricerca. Le sue preziose indicazioni e il suo impegno hanno reso questo progetto un'esperienza formativa e stimolante.

Voglio ringraziare di cuore la mia famiglia, che mi ha sempre sostenuto durante tutto questo percorso.

Un grazie speciale a mamma e papà: il vostro amore e il vostro supporto mi hanno dato la forza di non mollare mai. Grazie per aver sempre creduto in me e per avermi incoraggiato nei momenti difficili.

Ringrazio anche Isabella e Alessia, per il loro affetto e per essere sempre pronti ad aiutarmi, anche con una battuta o un sorriso quando ne avevo più bisogno. Grazie, Roberto, per il tuo sostegno e per essere stato una presenza importante in questo cammino.

Ringrazio tutti i miei cari, per il loro amore e il loro sostegno. Questo risultato è anche per voi, perché siete stati al mio fianco in ogni fase di questo percorso.

A te Sofia,

In questo percorso verso il completamento della mia tesi, sei stata la mia fonte di ispirazione, forza e incoraggiamento. Le tue parole gentili, il tuo sostegno costante e la tua presenza accanto a me hanno reso ogni sfida più facile da affrontare e ogni successo più dolce da celebrare.

Grazie per aver creduto in me quando ho avuto dubbi, per avermi sostenuto quando ho avuto bisogno di conforto e per avermi incoraggiato quando ho avuto paura di non farcela. La tua fiducia nel mio lavoro è stata la spinta che mi ha portato avanti nei momenti più difficili.

Grazie per essere la mia compagna di vita, per il tuo amore incondizionato e per essere sempre al mio fianco, in ogni momento e in ogni circostanza. Questa tesi è anche tua, perché sei stata parte integrante di questo viaggio e del mio successo.

Vorrei ringraziare anche i miei amici e colleghi per il loro sostegno morale e per i momenti di condivisione che hanno reso questo viaggio più piacevole e significativo.

Grazie di cuore a tutti coloro che hanno reso possibile la realizzazione di questa tesi. Il vostro supporto è stato fondamentale e sarà sempre ricordato con gratitudine.

Sommario

Ringraziamenti	3
ABSTRACT	6
Capitolo 1 - Contributi previdenziali e carriere lavorative frammentate	7
1 Premessa:.....	7
1.1 Da Dipendenti a Liberi Professionisti: “L’Unificazione dei Periodi Contributivi per la Pensione Unica”	10
1.2 Totalizzazione e cumulo tra garanzia costituzionale e autonomia delle casse privatizzate	14
1.3 Lo svolgimento in via esclusiva di un’attività nei Paesi dell’Unione Europea.....	17
1.4 L’esercizio simultaneo di attività in Stati membri diversi	20
1.5 Considerazioni finali	23
Capitolo 2 - Impatto sulla previdenza sociale oltre le pensioni	25
2 Premessa	25
2.1 Il regolamento (CE) n. 883/2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale	27
2.2 Prestazioni in caso di infortunio sul lavoro e di malattie professionali	30
2.3 Invalidità.....	33
2.4 Sussidi di disoccupazione	36
2.5 Caso studio	38
2.6 Riflessioni.....	40
Capitolo 3 - Liquidazione dei contributi Inps ai cittadini extracomunitari rimpatriati	41
3 Premessa	41
3.1 La Riforma del 2002: “la Legge Bossi – Fini”	43
3.2 Esame delle richieste presentate in base alla regione di residenza e al paese di provenienza	46
3.3 Modalità per la corresponsione della pensione	50
3.4 Conclusione	53
Capitolo 4 - Conclusione tesi	55
Sitografia.....	57
Bibliografia	58
Ringraziamenti	61

ABSTRACT

La tesi esplora il rapporto tra libera circolazione e protezione sociale nell'Unione Europea. Si analizzano le sfide e le opportunità che la libera circolazione dei cittadini europei presenta per i sistemi di protezione sociale degli Stati membri. Attraverso lo studio delle normative europee e dei casi pratici, si valuta l'impatto della libera circolazione sulle politiche previdenziali, l'assistenza sanitaria, l'assicurazione contro la disoccupazione e altre forme di protezione sociale.

The thesis explores the relationship between free movement and social protection in the European Union. It analyzes the challenges and opportunities that the free movement of European citizens presents for the social protection systems of member states. Through the study of European regulations and practical cases, it evaluates the impact of free movement on pension policies, healthcare, unemployment insurance, and other forms of social protection.

Capitolo 1 - Contributi previdenziali e carriere lavorative frammentate

1 Premessa:

Sempre più frequentemente, le imprese stanno mandando i propri dipendenti all'estero per avviare nuove attività, sviluppare nuovi prodotti, fornire formazione o gestire le proprie filiali. Questo fenomeno, noto come mobilità internazionale dei lavoratori, sta crescendo rapidamente. Le conseguenze fiscali, previdenziali, legali e gestionali sono molteplici e richiedono un approccio integrato per garantire il rispetto delle normative sia nel Paese di partenza che in quello di destinazione, assicurando nel contempo la protezione adeguata dei lavoratori (Cicciù, Giambanco, Santarelli, 2015).

Il fenomeno della mobilità lavorativa, caratterizzato da frequenti cambiamenti di lavoro e di posizione, è diventato comune per molti lavoratori. Mentre può offrire opportunità di crescita professionale e personale, può anche influenzare significativamente la stabilità finanziaria dei lavoratori, specialmente per quanto riguarda la continuità dei contributi previdenziali e il livello delle pensioni future¹.

Il sistema relativo alla libertà di movimento e residenza dei cittadini dell'Unione Europea all'interno del suo territorio è stato sviluppato considerando sia l'interesse del cittadino migrante alla mobilità, sia quello degli Stati membri nel mantenere l'ordine pubblico. La direttiva comunitaria n. 38 del 2004 mira a limitare il potere dello Stato ospitante di espellere un cittadino europeo per ragioni di ordine pubblico, sicurezza pubblica e sanità pubblica, dando prioritariamente protezione alla posizione del migrante².

Le carriere lavorative frammentate portano a carriere pensionistiche discontinue, che possono essere suddivise in almeno tre categorie:

¹ www.federicozanon.eu

² www.journals.openedition.org

- Interruzioni di carriera: Periodi in cui i lavoratori interrompono la loro attività professionale a causa di eventi come malattia, maternità o cali dei redditi.
- Discontinuità longitudinale: Periodi in cui i contributi vengono versati a diverse gestioni previdenziali nel corso della vita lavorativa, ad esempio attraverso diverse esperienze di lavoro autonomo e dipendente.
- Discontinuità orizzontale: Periodi in cui vengono versati contributi contemporaneamente a diverse casse previdenziali a causa della presenza di più fonti di reddito o tipologie di lavoro³.

Queste situazioni creano difficoltà nell'ordinare e controllare la posizione contributiva, oltre a comportare la perdita di contributi previdenziali che non soddisfano i requisiti minimi per la pensione. Anche gli istituti come la ricongiunzione, la totalizzazione o il cumulo forniscono solo soluzioni parziali a questo problema, aggiungendo ulteriore complessità decisionale per i lavoratori.

Inoltre, la frammentazione delle carriere può generare iniquità finanziarie e di rendimento, con periodi di contribuzione più brevi che non producono gli stessi risultati di periodi più lunghi. Questo è particolarmente problematico per i lavoratori più giovani, che sono già penalizzati dall'attuazione del sistema contributivo e devono affrontare il rischio di dover sostenere il sistema pensionistico per generazioni precedenti.

Questi problemi, sebbene non ancora pienamente evidenti, rischiano di compromettere il ruolo sociale del sistema previdenziale nel garantire la sicurezza economica di tutti i cittadini.

³ www.federicozanon.eu

Pertanto, è essenziale affrontare questi problemi epocali per garantire la sostenibilità e l'equità del sistema pensionistico nel lungo termine⁴.

“In questo senso, alcuni ricercatori hanno sottolineato la necessità di pensare ad una configurazione della protezione sociale che vada oltre i confini nazionali, proponendo di analizzare come le persone che partecipano in progetti migratori transnazionali stanno ristrutturando la propria protezione per affrontare i rischi sociali” (Castellani, Lagomarsino, 2019).

Infine, è importante evidenziare come l'espansione dei diritti legati alla libertà di circolazione e alla previdenza sociale abbia portato allo sviluppo di una cittadinanza europea, intesa come la condizione giuridica essenziale garantita a ogni cittadino di uno Stato membro. Questi cittadini sono riconosciuti come soggetti titolari di diritti e partecipano attivamente alla vita politica, economica e sociale dell'Unione Europea (Borrelli, 2001).

⁴ www.federicozanon.eu

1.1 Da Dipendenti a Liberi Professionisti: "L'Unificazione dei Periodi Contributivi per la Pensione Unica"

In un contesto socio-economico e produttivo in rapida evoluzione, diventa sempre più difficile immaginare una stabilità territoriale e professionale incondizionata per i lavoratori. La mobilità, sia geografica (come evidenziato dai fenomeni migratori), sia professionale (come il passaggio da un tipo di lavoro a un altro), è diventata la norma nel mercato del lavoro, anche a causa delle recenti crisi economiche.

Spesso, nel corso della propria carriera, i lavoratori si trovano a dover cambiare il proprio ambito professionale, magari avviando un'attività autonoma dopo aver perso il lavoro dipendente, oppure viceversa, trovandosi costretti a lavorare per altri a causa della mancanza di opportunità nel proprio settore autonomo.

Questa situazione non è estranea neppure al settore legale. In particolare, alcune categorie professionali hanno subito vere e proprie crisi, inclusa quella degli avvocati. L'aumento esponenziale degli iscritti all'Albo degli avvocati, unito alla crisi economica, ha spinto molti legali a cercare opportunità di lavoro dipendente o altre attività al di fuori della professione legale.

Sebbene oggi il passaggio da un tipo di lavoro all'altro sia più agevole, non lo è stato per molto tempo. La frammentazione delle gestioni previdenziali ha rappresentato un ostacolo significativo alla mobilità lavorativa. Il diritto ai trattamenti previdenziali, in particolare alle pensioni, dipende dall'anzianità assicurativa accumulata durante la vita lavorativa. Cambiare lavoro, soprattutto se comporta l'iscrizione a una nuova gestione previdenziale, può mettere a rischio il raggiungimento del requisito minimo di contribuzione necessario per ricevere una pensione. Spesso accade che un lavoratore rimanga sotto la giurisdizione di una determinata gestione previdenziale per un periodo di tempo inferiore al requisito minimo di anzianità contributiva, rischiando così di perdere i contributi versati (Canavesi, 2020).

In sintesi, la mobilità lavorativa è diventata una realtà comune, ma le complicazioni legate alle normative previdenziali possono rappresentare un ostacolo significativo. È importante rivedere e adattare le leggi e i regolamenti previdenziali al fine di garantire una maggiore flessibilità e portabilità dei diritti pensionistici per i lavoratori in movimento.

Con il passare del tempo, i regolamenti sulla sicurezza sociale furono aggiornati prima con il Regolamento (CEE) n. 1408/1971 e il suo attuativo (CEE) n. 574/1972. In seguito, dal 1° giugno 2002, questi regolamenti furono applicati anche nei rapporti con la Svizzera, sostituendo le convenzioni bilaterali precedenti e successivamente estendendosi a tutti i Paesi dell'UE. Con l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, nacque l'esigenza di introdurre il Regolamento (CE) n. 883/2004, che entrò in vigore il 1° maggio 2010 insieme al Regolamento attuativo n. 987/2009, sostituendo integralmente le norme precedenti.

Il principio della coordinazione tra i sistemi legislativi è stato sempre mantenuto, e le nuove norme non modificano i sistemi previdenziali nazionali, ma stabiliscono regole comuni per evitare che la diversità normativa ostacoli la libera circolazione delle persone. Tra i principi figurano l'uguaglianza di trattamento, la totalizzazione dei periodi assicurativi, e l'esportazione delle prestazioni. La principale innovazione del Regolamento n. 883/2004 è stata un'estensione delle tutele, includendo tra i destinatari anche le persone "inattive" come casalinghe e disoccupati non indennizzati, purché soggetti alla legislazione di sicurezza sociale di uno Stato membro⁵.

Quindi, affinché le questioni relative ai contributi previdenziali non costituiscano un ostacolo alla mobilità professionale, è essenziale garantire meccanismi adeguati di coordinamento tra i diversi regimi previdenziali. Ciò consentirebbe al lavoratore di spostarsi liberamente da un impiego all'altro, senza temere di perdere i contributi versati o di essere svantaggiato rispetto a coloro che hanno lavorato per lo stesso periodo ma sono iscritti a un unico regime. È innegabile che la disciplina previdenziale debba essere influenzata dalla disciplina lavoristica:

⁵ <https://dial.uclouvain.be/>

se la legislazione sul lavoro promuove la flessibilità nei contratti e nel mercato del lavoro, è altrettanto necessario che il sistema previdenziale segua il principio della flessibilità. Questo significa facilitare il passaggio da un regime previdenziale all'altro, rispettando le peculiarità di un sistema previdenziale strutturato in modo pluralistico.

Oggi, con l'aumento dei lavoratori che migrano frequentemente e che spesso hanno carriere frammentate o discontinue, e con l'introduzione di misure di sostegno al reddito, il quadro lavorativo è cambiato. La crisi economica e la flessibilità del lavoro hanno causato una crescita del numero di lavoratori con percorsi professionali spezzati, sia in termini di contratto che di luogo di lavoro. Questa frammentazione porta anche a una suddivisione dei contributi previdenziali tra diversi luoghi e tipi di lavoro.

Nonostante le modifiche apportate dal Regolamento n. 883/2004, il sistema comunitario inizia a mostrare difficoltà. Alcuni esperti ritengono che uno dei problemi principali sia l'inefficienza burocratica e la mancanza di informazioni accessibili ai lavoratori, che ostacolano la loro mobilità e causano danni economici e personali. Il regolamento mira a migliorare l'amministrazione attraverso la digitalizzazione dei dati tra gli Stati membri, ma i ritardi nella sua attuazione ne stanno minando l'efficacia complessiva. L'Unione Europea ha scelto di coordinare le legislazioni nazionali piuttosto che armonizzarle, affidando alla totalizzazione il compito di sommare i periodi contributivi maturati in diversi Paesi⁶.

L'impossibilità in alcuni casi, di consolidare i vari periodi contributivi presso un unico regime previdenziale ha comportato la "sterilizzazione" dei contributi, con un evidente pregiudizio al principio di uguaglianza previdenziale sancito dalla Costituzione. Questo rischiava di minare il diritto costituzionalmente garantito a tutti i lavoratori di ricevere una tutela adeguata in caso di bisogno.

⁶ <https://dial.uclouvain.be/>

Anche nell'esaminare la normativa sulla totalizzazione e il cumulo dei periodi contributivi dei liberi professionisti, è necessario considerare la disciplina della ricongiunzione e ripercorrere le prime fasi della normativa e della giurisprudenza in materia, anche se in origine non contemplavano la posizione dei liberi professionisti (Canavesi, 2020).

1.2 Totalizzazione e cumulo tra garanzia costituzionale e autonomia delle casse privatizzate

La Corte di Giustizia ha approvato l'uso generalizzato della totalizzazione, che permette di sommare i periodi contributivi maturati non solo nei diversi Stati dell'UE (nota come totalizzazione semplice), ma anche in Paesi extra-UE con cui esistono accordi in materia di sicurezza sociale (totalizzazione multipla). In sostanza, combinando le norme della totalizzazione, l'applicazione della legge del luogo di lavoro e il divieto di cumulare le prestazioni, si assicura la portabilità delle tutele previdenziali obbligatorie per i lavoratori europei. Questo sistema favorisce i lavoratori nell'intraprendere carriere internazionali, evitando la perdita dei contributi versati in vari Paesi, e contribuisce all'obiettivo dell'UE di promuovere la mobilità lavorativa per creare un mercato unico europeo (Passalacqua, P. 2002).

Il pluralismo previdenziale porta con sé due questioni fondamentali: da un lato, il rischio di perdere parzialmente o totalmente il diritto alla pensione a causa della frammentazione dei contributi previdenziali del lavoratore; dall'altro, l'obbligo dello Stato di adottare misure per garantire quel diritto. Per far fronte a questo secondo aspetto, il legislatore ha introdotto gli istituti della ricongiunzione e della totalizzazione o cumulo dei periodi assicurativi.

In sostanza, la ricongiunzione unisce i contributi versati in diverse gestioni per periodi non coincidenti. Tuttavia, se i periodi di contribuzione coincidono, vengono considerati solo i contributi obbligatori per determinare l'importo della pensione. Inoltre, solo i periodi di contribuzione obbligatoria sono utilizzati ai fini della ricongiunzione, escludendo i periodi di contribuzione figurativa (Facchetti, 2019).

La totalizzazione, regolata dal decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42, è un metodo che consente di considerare unitariamente, ai fini dell'acquisizione e del mantenimento del diritto alla pensione, i periodi contributivi accumulati nei diversi regimi previdenziali dei paesi membri dell'UE. Questo concetto è stato introdotto nella normativa europea fin dai primi anni della Comunità Economica Europea e successivamente recepito nell'ordinamento nazionale italiano (Canavesi, 2020).

A differenza della ricongiunzione, la totalizzazione è completamente gratuita e non comporta alcun onere per l'iscritto (Facchetti, 2019).

Il cumulo, disciplinato dall'articolo 1, commi 239-248, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successivamente modificato dalla legge n. 232 del 2016; rappresenta la possibilità per il lavoratore di beneficiare contemporaneamente di più prestazioni previdenziali, sommando redditi derivanti da lavoro autonomo o dipendente. Questo concetto si contrappone alla totalizzazione, seppur condividendo lo stesso obiettivo di consentire l'accesso ad una pensione unica.

Dal 1° gennaio 2017, la legge n. 232 del 2016 ha ampliato l'ambito di applicazione del cumulo contributivo, precedentemente stabilito dalla legge n. 228 del 2012. Il cumulo può essere utilizzato da lavoratori iscritti a diverse forme di assicurazione obbligatoria, comprese le Casse Professionali, a condizione che non siano già titolari di una pensione diretta presso una delle gestioni coinvolte. Il cumulo copre tutti i periodi contributivi non sovrapposti.

Inoltre, dal 1° gennaio 2017, il cumulo è esercitabile anche da chi ha già i requisiti per una pensione autonoma in una delle gestioni coinvolte. Tuttavia, in questi casi, la pensione può essere erogata solo a partire dal 1° febbraio 2017.

Attraverso il cumulo è possibile ottenere diverse tipologie di pensione, tra cui pensione anticipata, pensione di vecchiaia, pensione di inabilità, pensione indiretta e ape sociale. Tuttavia, il cumulo non è previsto per l'assegno ordinario d'invalidità e la pensione anticipata "opzione donna".

L'importo della pensione in cumulo è calcolato sommando le quote pro-quota delle varie gestioni, ciascuna delle quali determina il trattamento pensionistico secondo le proprie regole. Eventuali maggiorazioni contributive o accrediti figurativi sono applicati senza tener conto delle disposizioni degli altri ordinamenti in cui il soggetto ha contribuito⁷.

⁷ www.enasc.it

Sebbene i due termini possano sembrare sinonimi, in realtà rappresentano istituti giuridici diversi. La normativa italiana tende a trattarli in modo interscambiabile, consentendo al lavoratore di scegliere tra i due in base alla propria situazione previdenziale.

La legislazione italiana, nonostante alcune modifiche recenti, conserva ancora un approccio limitato al pluralismo istituzionale delle casse previdenziali, evidenziando una scarsa consapevolezza del legislatore sulla diversità strutturale dei vari regimi previdenziali.

Infine, le norme sulla ricongiunzione, sulla totalizzazione e sul cumulo dei periodi assicurativi sono state oggetto di modifiche nel corso degli anni, principalmente per adeguare la legislazione alle esigenze dei lavoratori e per correggere eventuali criticità emerse nel sistema previdenziale (Canavesi, 2020).

1.3 Lo svolgimento in via esclusiva di un'attività nei Paesi dell'Unione Europea

Iniziamo considerando il caso in cui nel corso del tempo un professionista si trasferisca in vari Stati membri svolgendo la propria attività in via esclusiva. Il Regolamento di base prevede due opzioni, a seconda che l'esercizio dell'attività sia stabile o temporaneo.

Nel primo caso, la legge del luogo in cui viene svolta l'attività (*lex loci laboris*) trova applicazione, non solo per il lavoratore attivo, ma anche per coloro che ricevono un'indennità economica legata all'esercizio di un'attività autonoma, escluse alcune prestazioni specifiche come le pensioni di invalidità, di vecchiaia o di reversibilità. Un'eccezione riguarda coloro che ricevono un'indennità di disoccupazione basata sulla legislazione dello Stato membro di residenza, a cui viene applicata tale legislazione in modo prioritario. La legge dello Stato membro di residenza opera anche come regola residuale in tutte le altre situazioni non contemplate esplicitamente dal Regolamento (art. 14, par. 3, Reg. n. 987/2009/CE). (Canavesi, 2020).

Diversamente, nel caso in cui un professionista eserciti temporaneamente la propria attività in uno Stato diverso da quello in cui è stabilito, continua ad applicarsi la legislazione del primo Stato, a condizione che la durata prevedibile di tale attività non superi i ventiquattro mesi. Il professionista può usufruire di questo regime se ha già svolto l'attività per un certo periodo prima del trasferimento e continua a soddisfare i requisiti nel paese di provenienza per poter riprendere l'attività al suo ritorno.

Quindi, fintanto che si rimane entro il limite dei ventiquattro mesi, la situazione del professionista è considerata come libera prestazione di servizi e non cambia la legislazione applicabile dal punto di vista previdenziale.

La domanda diventa più significativa se si considera l'articolo 14, paragrafo 6 del Regolamento di applicazione, che definisce l'abitudine della professione come lo svolgimento "contemporaneamente o a fasi alterne" di un'attività. Tuttavia, questa disposizione non fa

riferimento in alcun modo all'arco temporale previsto dal Regolamento di base, creando incertezza sulla sua applicazione.

Questo solleva un problema fondamentale nel diritto comunitario: la distinzione tra libera prestazione di servizi e diritto di stabilimento, concetti che restano vaghi e spesso difficili da distinguere.

Anche la Corte di Giustizia, con la storica sentenza CGCE 30 novembre 1995, (causa C-55/94, Gebhard⁸), ha riconosciuto che non esiste una definizione precisa della durata o della frequenza dalla quale la fornitura di un servizio non può più essere considerata libera prestazione di servizi, includendo servizi che si estendono per un periodo prolungato, anche anni, pur in presenza di una sede permanente.

Analogamente, dal punto di vista della normativa nazionale, il decreto legislativo n. 206 del 2007 stabilisce che il professionista straniero, in caso di prestazione temporanea, debba essere iscritto a una sezione apposita dell'Albo professionale, rimanendo esente da obblighi assicurativi e contributivi. Tuttavia, non fornisce indicazioni chiare per individuare il carattere temporaneo della prestazione, che è il presupposto per l'esenzione dal regime previdenziale interno. (Canavesi, 2020).

L'articolo 9, comma 3 del decreto affida la valutazione della temporaneità alle autorità competenti per il riconoscimento delle qualifiche professionali, in particolare ai ministeri competenti, considerando la natura della prestazione, la sua durata, frequenza, periodicità e continuità. Questa valutazione sembra essere fatta a priori, poiché il successivo comma 3-bis limita il controllo in corso d'opera solo alle attività stagionali.

Nonostante ciò, non è esclusa completamente la verifica dell'attività svolta dal professionista. Infatti, anche in caso di prestazione di servizi temporanea, l'articolo 9, comma 4 del decreto sottopone il professionista alle norme interne che disciplinano l'esercizio della professione e

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/>

le regole disciplinari applicabili sul territorio italiano. Ciò include anche le disposizioni previdenziali e, in alcuni casi, le norme deontologiche che impongono al professionista l'obbligo di adempiere agli obblighi contributivi.

Di conseguenza, se l'attività del professionista straniero supera il limite entro il quale l'ente previdenziale individua la temporaneità della prestazione, la Cassa può deliberare l'iscrizione. È quindi probabile che il professionista sia tenuto a comunicare i redditi derivanti dal lavoro in Italia, poiché l'obbligo di comunicazione è finalizzato all'identificazione dei soggetti passivi del rapporto contributivo e al calcolo dei contributi e delle pensioni.

Inoltre, è necessario capire quali siano i criteri per definire la temporaneità per i professionisti iscritti alle casse privatizzate. Non sembra che si possa adottare il limite di 5000 euro previsto per l'occasionalità del lavoro autonomo ai fini dell'iscrizione alla Gestione separata, poiché anche un'attività saltuaria potrebbe superare questo limite. Tuttavia, le casse private determinano i requisiti per definire l'esercizio continuativo dell'attività, il che può includere limiti reddituali o relativi al numero di affari trattati.

In mancanza di criteri chiari, il Ministero vigilante è responsabile della valutazione della temporaneità, ma ciò può comportare incertezze e rendere di fatto la normativa inapplicabile (Canavesi, 2020).

1.4 L'esercizio simultaneo di attività in Stati membri diversi

Anche i Paesi membri dell'UE che hanno adottato misure concrete per contrastare il problema del social dumping, come la Germania con la sua retribuzione minima oraria legale, non possono considerarsi completamente immuni dai rischi associati a questo fenomeno. La recente direttiva dell'Unione Europea ha scelto di non intervenire per chiarire il concetto di "temporaneità" dei servizi prestati da imprese distaccanti. Questo ha portato a uno spostamento della competizione normativa tra i Paesi ospitanti e quelli di origine, concentrandosi sempre meno sul lavoro subordinato e più sul lavoro autonomo.

Le direttive 96/71 e 2018/957 non regolano le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi, che possono fornire servizi temporanei in un altro Paese membro seguendo le regole del loro Paese d'origine, compresi i criteri relativi alla retribuzione minima. Questo principio, noto come "mutuo riconoscimento", deriva originariamente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea ed è ora codificato nell'articolo 16 della direttiva 2006/123 (direttiva sui servizi). Anche se teoricamente lo Stato ospitante potrebbe imporre le proprie norme, ciò è consentito solo in casi eccezionali, come motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o tutela dell'ambiente, criteri che sono interpretati in modo molto restrittivo dalla Corte di giustizia europea (Pallini Massimo, 2021).

La distinzione tra lavoro subordinato e autonomo è spesso difficile da applicare, generando confusione su quale normativa seguire. Questo ha favorito la diffusione di pratiche fraudolente come il "bogus self-employment", dove il lavoratore distaccato viene erroneamente classificato come autonomo per evitare di applicare la direttiva 96/71. Inoltre, non esiste una definizione unitaria a livello europeo di lavoratore subordinato o autonomo, lasciando che ogni Stato membro adotti i propri criteri, spesso molto diversi tra loro.

Un'altra area di competizione tra Paesi riguarda la previdenza sociale. Secondo la direttiva 96/71, il lavoratore distaccato è soggetto solo alla normativa salariale del Paese ospitante, ma il Regolamento 883/2004 prevede che continui a contribuire al sistema previdenziale del

Paese di origine per i primi 24 mesi. Questo crea un margine di manovra per le imprese che possono ridurre i costi del lavoro sfruttando le differenze nei contributi previdenziali tra gli Stati membri. Ad esempio, il sistema sloveno permette di calcolare i contributi previdenziali su una retribuzione convenzionale pari al 60% del salario medio, piuttosto che su quello effettivo percepito dal lavoratore distaccato, il che rappresenta una forma evidente di dumping previdenziale (Pallini Massimo, 2021).

Nel Regolamento n. 883/2004/CE, sono previste ulteriori eccezioni al principio della *lex loci laboris* nel caso di svolgimento simultaneo di attività in diversi Stati membri. Questo scenario si presenta principalmente in due situazioni.

La prima situazione riguarda l'esercizio contemporaneo di un'attività subordinata e di un'attività autonoma. In tal caso, la legge del luogo in cui viene svolta l'attività subordinata trova applicazione. Tuttavia, in Italia, questa norma sembra non applicabile a tutte le professioni regolamentate, come nel caso degli avvocati, i quali sono autorizzati a svolgere la loro professione solo in forma autonoma. Al contrario, in altri paesi europei, come Spagna e Francia, è consentito agli avvocati di lavorare anche come dipendenti.

La seconda situazione contemplata dal Regolamento riguarda l'esercizio contemporaneo di un'attività autonoma in diversi Stati membri. In questo caso, ci sono due criteri alternativi per determinare la legislazione previdenziale applicabile: la parte sostanziale delle attività o il centro di interessi delle attività.

Tuttavia, l'applicazione pratica di questi criteri solleva alcune questioni, specialmente per quanto riguarda la definizione di "parte sostanziale" dell'attività e il concetto di "centro di interessi". Ad esempio, il criterio quantitativo del 25% del totale dell'attività lavorativa può risultare riduttivo, e alcuni indicatori come l'orario di lavoro possono essere poco pertinenti per le professioni autonome. Inoltre, la determinazione del reddito complessivo può essere complessa, specialmente per i professionisti residenti all'estero.

Inoltre, la territorialità delle prestazioni professionali può variare a seconda del tipo di committente, il che complica ulteriormente la valutazione della legislazione previdenziale applicabile. Va considerato che la variazione della territorialità delle prestazioni professionali in base al tipo di committente aggiunge un ulteriore livello di complessità alla valutazione della legislazione previdenziale da applicare.

Infine, si solleva la questione dei contributi integrativi, che possono essere considerati una restrizione alla libertà di stabilimento. Tuttavia, tali restrizioni possono essere giustificate da motivi di interesse generale, come la solidarietà endocategoriale o previdenziale (Canavesi, 2020).

Dal 1° maggio 2010, con l'introduzione del Regolamento (CE) n. 883/2004, i lavoratori attivi in più Stati dell'Unione Europea devono essere soggetti alla legislazione di un unico Stato. Nel caso in cui la normativa imponga che il lavoratore segua il sistema previdenziale italiano, quest'ultimo deve iscriversi alla Gestione separata per alcune attività, come quella di amministratore all'estero. In queste situazioni, l'onere contributivo spetta al datore di lavoro, che deve gestire i pagamenti attraverso procedure specifiche. Quando, invece, il lavoratore è soggetto alla legislazione di un altro Stato, non ha obblighi previdenziali in Italia, anche se svolge attività che normalmente richiederebbero l'iscrizione alla Gestione separata. Le norme europee considerano le retribuzioni del lavoratore come se fossero percepite tutte nello stesso Stato membro ai fini della determinazione dei contributi previdenziali⁹.

⁹ <https://www.inps.it/> Direzione Centrale Entrate e Recupero Crediti
Roma, 16/10/2018 Circolare n. 102

1.5 Considerazioni finali

L'analisi delle problematiche legate alla libera circolazione dei professionisti in termini previdenziali ha evidenziato un sistema normativo che, pur sembrando lineare, in realtà presenta diverse questioni ancora irrisolte. Le norme di conflitto, in particolare, risultano inadeguate non solo rispetto alla complessità della legislazione interna, che spazia su vari settori del diritto, ma anche rispetto ai principi e ai valori propri dei singoli sistemi giuridici, soprattutto nell'ordinamento italiano con le sue specifiche casse previdenziali privatizzate. Per quanto riguarda i professionisti, vi è stata una recente e ancora limitata consapevolezza, dal punto di vista della sicurezza sociale, del loro status non solo come operatori economici sul mercato, ma anche come individui. Questo ha comportato nel tempo un'attenzione limitata ai loro diritti previdenziali, anche a livello comunitario (Canavesi, 2020).

La complessità della normativa ha un impatto significativo sul singolo professionista, che si trova spesso confuso di fronte a una legislazione soggetta all'interpretazione discrezionale degli enti previdenziali e, in ultima analisi, dei tribunali.

Pur cercando di fornire interpretazioni e soluzioni alle problematiche emerse, è evidente la necessità di una revisione approfondita del quadro normativo di riferimento.

La mobilità internazionale dei lavoratori è in crescita, spinta dalla globalizzazione e dall'espansione aziendale. Questo fenomeno comporta complessità fiscali, previdenziali e legali, richiedendo un approccio integrato per rispettare le normative dei vari Paesi e garantire adeguata protezione ai lavoratori. Le carriere lavorative frammentate, caratterizzate da frequenti cambiamenti e interruzioni, possono influenzare negativamente la stabilità finanziaria e la continuità dei contributi previdenziali, con conseguenze sulla pensione futura.

Le soluzioni attuali, come la ricongiunzione e la totalizzazione dei contributi, offrono solo risposte parziali a queste problematiche. La frammentazione può anche generare iniquità, penalizzando chi ha carriere più brevi o discontinue. Questi problemi potrebbero compromettere la sostenibilità del sistema previdenziale e il suo ruolo sociale se non affrontati adeguatamente.

Per garantire la sicurezza economica dei cittadini, è necessario adottare una visione transnazionale della protezione sociale. La crescente mobilità dei lavoratori e i diritti di cittadinanza europea suggeriscono la creazione di un sistema previdenziale più armonizzato e inclusivo a livello europeo. Riformare il sistema per adattarlo alle esigenze della forza lavoro moderna è essenziale per garantire equità e sostenibilità a lungo termine.

Capitolo 2 - Impatto sulla previdenza sociale oltre le pensioni

2 Premessa

La mobilità può influenzare diversi settori della previdenza sociale oltre a quello pensionistico.

Per affrontare queste sfide, è necessario sviluppare politiche e regolamenti che tengano conto della mobilità e che garantiscano un accesso equo e continuato a servizi vitali come l'assistenza sanitaria, l'invalidità e l'assicurazione contro la disoccupazione, indipendentemente dalla residenza attuale delle persone. Questo potrebbe richiedere una cooperazione tra governi nazionali, istituzioni regionali e organizzazioni internazionali per sviluppare normative e accordi che facilitino la mobilità e proteggano i diritti e i benefici delle persone in movimento.

“Il crescente rilievo delle forme di mobilità di lavoro atipico e l'ingresso di soggetti economicamente non attivi nel raggio d'applicazione dei regolamenti hanno così acuito la tensione originaria, tra l'esigenza di preservare il radicamento territoriale dei meccanismi di solidarietà istituiti dagli Stati membri e la funzione primaria di de-territorializzazione che è propria dei regolamenti. E questa tendenza ha subito una decisa accelerazione a seguito del grande allargamento dell'Unione ad est dopo il 2004” (Giubboni, 2012).

Ecco alcuni modi in cui la mobilità può avere impatto su altri settori:

- Assistenza sanitaria: La mobilità può comportare la necessità di garantire l'accesso equo ai servizi sanitari per le persone che si spostano da un luogo all'altro. Questo potrebbe richiedere politiche che consentano la portabilità dei servizi sanitari, come la copertura sanitaria transfrontaliera o accordi reciproci tra sistemi sanitari nazionali per garantire che le persone possano ricevere cure mediche quando si trovano in un paese diverso da quello di residenza.

L'Unione Europea ha un ruolo sempre più significativo nelle politiche sanitarie, sia attraverso la giurisprudenza sia tramite la direttiva 2011/24/UE sui diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera. Questo intervento influenza l'organizzazione interna dei servizi sanitari, influenzando le decisioni sui trattamenti medici, sull'allocazione delle risorse e sui criteri per stabilire le priorità nel settore della salute (Busatta, 2015).

- **Invalidità:** Le persone con disabilità possono essere particolarmente colpite dalla mobilità, poiché potrebbero avere bisogno di accesso a servizi specializzati o a sostegno per la vita indipendente. È importante garantire che le politiche di invalidità siano trasferibili e che le persone con disabilità che si spostano non perdano i loro diritti o i loro benefici.
- **Assicurazione contro la disoccupazione:** La mobilità può comportare il cambiamento del mercato del lavoro e la necessità di adattare i sistemi di assicurazione contro la disoccupazione per consentire ai lavoratori di spostarsi per lavoro senza perdere i benefici o l'accesso ai servizi di riqualificazione professionale.

2.1 Il regolamento (CE) n. 883/2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

La sicurezza sociale rappresenta l'insieme di misure volte a fornire sostegno ai cittadini che affrontano situazioni di bisogno. Questi interventi spaziano dalle cure gratuite per le persone indigenti all'assistenza sociale per chi non è in grado di lavorare e non dispone di risorse sufficienti. Inoltre, essa garantisce ai lavoratori un adeguato supporto economico in caso di eventi come infortuni, malattie, invalidità, vecchiaia o disoccupazione. Comprende due aspetti: l'assistenza sociale, per tutti i cittadini in difficoltà, e la previdenza sociale, rivolta principalmente ai lavoratori. Sul piano internazionale, la sicurezza sociale protegge i cittadini che vivono in Paesi diversi dal proprio, tramite normative dell'UE o accordi bilaterali¹⁰.

Il coordinamento dei sistemi di protezione sociale si fonda sul regolamento (CEE) n. 1408/71, adottato nel 1971, che riguarda l'applicazione dei sistemi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che circolano all'interno della Comunità. Questo regolamento stabilisce disposizioni relative alle prestazioni e ai contributi di sicurezza sociale, insieme al regolamento attuativo n. 574/72. Tali regolamenti hanno garantito a tutti i lavoratori cittadini di uno Stato membro la parità di trattamento e l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, indipendentemente dal luogo di lavoro o di residenza (Distler, Essers, 2011).

A partire dal 1° maggio 2010, negli Stati membri dell'UE è entrato in vigore il regolamento (CE) n. 883/2004, noto come regolamento di base, insieme al suo regolamento attuativo (CE) n. 987/2009. Questi regolamenti non sostituiscono la legislazione nazionale, ma si concentrano sul coordinamento dei vari sistemi di sicurezza sociale, garantendo che i lavoratori mobili non siano penalizzati rispetto a quelli residenti in un unico Stato.

¹⁰ <https://amblavalletta.esteri.it/>

Per i lavoratori mobili europei, ciò significa che i loro diritti e obblighi relativi alla sicurezza sociale sono garantiti dal diritto comunitario, ma la loro applicazione è ancora determinata dai sistemi nazionali dello Stato in cui lavorano o risiedono.

Il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CEE) n. 1408/71 stabiliscono i principi della legislazione applicabile in materia di sicurezza sociale per la libera circolazione dei lavoratori all'interno dello Spazio economico europeo e in Svizzera. Queste normative determinano in quale Stato membro i lavoratori mobili sono soggetti al sistema di sicurezza sociale e impediscono che una persona sia senza copertura o soggetta a due sistemi di sicurezza sociale contemporaneamente (Distler, Essers, 2011).

Secondo l'articolo 11, paragrafo 1, lettera a) del regolamento (CE) n. 883/2004, un lavoratore può essere soggetto al sistema di sicurezza sociale di un solo Stato membro alla volta, seguendo il principio di esclusività. Di conseguenza, è importante determinare quale Stato membro è competente in materia di sicurezza sociale in una situazione specifica, generalmente seguendo il principio dello Stato di occupazione.

Vediamo di seguito il tipo di mansione professionale svolta e lo stato competente:



Lavoratore frontaliere che esercita un'attività subordinata o autonoma	Articolo 11, paragrafo 3, lettera a), regolamento (CE) n. 883/2004: Stato in cui viene svolta l'attività professionale
Lavoratore nella funzione pubblica	Articolo 11, paragrafo 3, lettera b), regolamento (CE) n. 883/2004: Stato dell'amministrazione che lo occupa
Persona che lavora a bordo di navi	Articolo 11, paragrafo 4, regolamento (CE) n. 883/2004: Stato di cui la nave batte bandiera o Stato del datore di lavoro se risiede in quest'ultimo Stato
Persona distaccata	Articolo 12 regolamento (CE) n. 883/2004: Stato d'origine del distacco, a condizione che la durata prevedibile di questo lavoro non superi i 24 mesi e che la persona non sia sostituita da un'altra
Persona che esercita un'attività subordinata in due o più Stati, ad es.: - due o più attività a tempo parziale; - personale che viaggia o naviga del trasporto internazionale; - telelavoro in alternanza.	Articolo 13, paragrafo 1) regolamento (CE) n. 883/2004: Stato di residenza se la persona vi esercita una parte sostanziale della sua attività o se lavora presso più datori di lavoro aventi la propria sede in diversi Stati membri dell'UE Stato del datore di lavoro, se la persona non esercita una parte sostanziale delle sue attività nello Stato di residenza Una parte inferiore al 25% del tempo di lavoro e/o della retribuzione indica che non si tratta di un'attività sostanziale [Articolo 14, paragrafo 8, regolamento (CE) n. 987/2009]
Persone che esercitano un'attività autonoma in due o più Stati	Articolo 13, paragrafo 2, regolamento (CE) n. 883/2004: Stato di residenza se la persona vi esercita una parte sostanziale della sua attività o Stato membro in cui si concentrano le sue attività
Persone che esercitano sia un'attività professionale subordinata che autonoma in più Stati membri	Articolo 13, paragrafo 3, regolamento (CE) n. 883/2004: Stato in cui esercita l'attività subordinata

FONTE: Distler, Essers, 2011).

2.2 Prestazioni in caso di infortunio sul lavoro e di malattie professionali

In Italia, l'attenzione verso l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è aumentata dopo il 1870, quando il paese vide una crescita nelle attività produttive e un conseguente aumento degli infortuni. La prima legge significativa in materia fu la legge n. 80 del 1898, che stabilì l'obbligo di assicurazione per gli operai sul lavoro, basandosi sul principio che il risarcimento per gli infortuni dovesse essere a carico dell'imprenditore. Successivamente, nel 1917 e nel 1929, la protezione fu estesa ai lavoratori agricoli e alle malattie professionali.

Nel 1933, la tutela contro gli infortuni fu centralizzata sotto l'INAIL, e solo nel 1935 le assicurazioni per infortuni e malattie professionali furono integrate. Il Testo Unico del 1965 ha consolidato e ampliato il sistema di assicurazione, migliorando le prestazioni e la rieducazione professionale.

Nonostante ciò, la legislazione è continuata a evolversi, culminando nel D.Lgs. 38/2000, che ha introdotto importanti novità come l'estensione dell'assicurazione a nuove categorie di lavoratori e il riconoscimento del danno biologico. Questa legge ha anche chiarito la disciplina degli infortuni in itinere e ha previsto la rivalutazione annuale delle rendite. È fondamentale continuare a considerare le norme del Testo Unico del 1965, che rimangono in vigore per quanto non modificato dalla legislazione più recente.

“La Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata il 9 marzo 2011, relativa l'applicazione dei diritti dei pazienti nell'ambito dell'assistenza sanitaria transfrontaliera, costituisce il primo tentativo di offrire una codificazione ed una maggior sistematizzazione dei principi sviluppati a livello giurisprudenziale in materia di mobilità dei pazienti. L'atto risulta particolarmente rilevante poiché rappresenta il primo intervento organico da parte del legislatore europeo in un ambito come quello sanitario” (Costamagna, 2011).

Una malattia professionale è una condizione patologica causata principalmente o esclusivamente dall'esercizio di un'attività lavorativa, spesso a causa di sostanze nocive o di specifici compiti lavorativi. In ogni Stato, esistono elenchi ufficiali di malattie riconosciute come professionali.

L'assicurazione malattia fornisce copertura per gli incidenti legati al lavoro, gli infortuni sul luogo di lavoro e quelli che avvengono durante il tragitto tra la casa e il posto di lavoro, conosciuti come infortuni in itinere. È importante notare che il datore di lavoro ha l'obbligo di segnalare immediatamente all'assicurazione competente qualsiasi tipo di infortunio sul lavoro o in itinere (Distler, Essers, 2011).

Tuttavia, in determinate circostanze, una patologia non inclusa in tali elenchi può essere considerata una malattia professionale se si dimostra che è stata causata dall'attività lavorativa.

Le prestazioni dell'assicurazione infortuni includono la riabilitazione funzionale, il reinserimento professionale, l'assistenza medica (come le spese di consultazione medica e di farmaci), le indennità giornaliere per compensare la perdita di reddito a seguito di un infortunio sul lavoro e prestazioni in denaro in caso di disabilità permanente o per i superstiti in caso di decesso. I lavoratori dipendenti non sono tenuti a pagare contributi per l'assicurazione infortuni, poiché è il datore di lavoro ad essere responsabile del versamento dei contributi.

Secondo l'articolo 36 del regolamento (CE) n. 883/2004, le prestazioni in denaro per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali sono garantite principalmente dall'istituzione competente dello Stato in cui il lavoratore è impiegato, in conformità con la legislazione vigente.

Ad ogni modo, se il lavoratore risiede in uno Stato diverso da quello competente, ha diritto a prestazioni in natura speciali fornite dall'istituzione del luogo di residenza, come se fosse assicurato in base a quella legislazione.

Infine, l'articolo 40 del regolamento (CE) n. 883/2004 prevede disposizioni speciali nel caso in cui non esista un'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro o le malattie professionali nel paese di residenza del lavoratore, fornendo le prestazioni sanitarie direttamente dall'istituzione responsabile nel paese di residenza del lavoratore (Distler, Essers, 2011).

Come è ben noto, secondo quanto stabilito dall'articolo 36 e 37 del D. Lgs. n. 31/2008, il datore di lavoro è tenuto all'obbligo di fornire informazioni e formazione adeguate ai propri dipendenti. Pertanto, è essenziale che prima di assegnare un lavoratore a un incarico all'estero, venga assicurato che questi riceva la formazione e le informazioni necessarie per gestire al meglio i rischi legati alla trasferta (Ferro, 2021).

A livello internazionale, si è dunque giunti all'implementazione di strumenti normativi mirati a coordinare e uniformare le diverse legislazioni nazionali, al fine di garantire i diritti di sicurezza sociale dei lavoratori e prevenire che il lavoro all'estero possa compromettere tali diritti.

L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro si applica a tutti coloro il cui rapporto di lavoro si è instaurato o si svolge sul territorio italiano, senza distinzione di nazionalità (Villa, 2023).

2.3 Invalidità

La pensione di invalidità da lavoro è un beneficio economico riservato a chi, a causa di una malattia fisica o mentale, ha subito una riduzione permanente della capacità lavorativa, e soddisfa determinati requisiti contributivi.

Nella maggior parte dei Paesi dell'Unione Europea, l'importo della pensione di invalidità è legato al grado di invalidità riconosciuto, e i criteri per stabilirlo variano in base alle leggi nazionali¹¹.

In generale, un lavoratore che si sposta attraverso i confini nazionali, o che risiede vicino ai confini, ha il diritto a una pensione di invalidità dallo Stato in cui è impiegato, noto come Stato di occupazione. Secondo le disposizioni degli articoli 6 e 7 del regolamento (CE) n. 883/2004, queste pensioni possono essere calcolate ed esportate in un altro Stato membro. Ciò significa che il lavoratore può vivere nel proprio Stato di residenza o altrove, mentre riceve una pensione di invalidità dallo Stato in cui ha lavorato in precedenza.

Tuttavia, secondo l'articolo 70 del regolamento, le prestazioni speciali in denaro non contributive non sono esportabili. Queste prestazioni sono legate strettamente all'ambiente sociale dello Stato membro e non possono essere trasferite altrove.

I diversi Stati membri hanno periodi di carenza per il diritto alle pensioni di invalidità, il che può creare lacune nella copertura sociale durante il passaggio da un sistema di sicurezza sociale a un altro, situazione comune per i lavoratori mobili europei. Per affrontare questa situazione, l'articolo 45 del regolamento (CE) n. 883/2004 protegge i lavoratori mobili europei riconoscendo e totalizzando i periodi di assicurazione al fine di garantire il diritto a una pensione di invalidità (Distler, Essers, 2011).

All'interno dell'Unione europea, esistono differenze significative tra i sistemi di assicurazione invalidità, sia nella valutazione della capacità lavorativa del soggetto che nelle prestazioni stesse. Alcuni paesi hanno un'unica categoria di invalidità, mentre altri ne hanno due o più. Inoltre, ci sono differenze nei criteri di valutazione della riduzione della capacità lavorativa.

¹¹ www.inas.it

Il calcolo e il coordinamento delle pensioni di invalidità sono complicati a causa delle diverse disposizioni nazionali. Ci sono due tipi di legislazioni negli Stati membri: quelle basate sulla progressiva costituzione dei diritti e quelle basate sul rischio. In alcuni paesi, l'importo della pensione dipende dalla durata dei contributi versati, mentre in altri non dipende dalla durata dei contributi.

Per quanto riguarda il coordinamento delle pensioni, ci sono diversi casi a seconda del tipo di regime pensionistico adottato dai vari Stati membri. Questi includono situazioni in cui un lavoratore ha lavorato solo in Stati membri con lo stesso regime pensionistico, solo in Stati membri con regimi diversi o in entrambi. In ciascun caso, il calcolo e il coordinamento delle pensioni devono essere gestiti in base alle disposizioni del regolamento (CE) n. 883/2004.

Il calcolo dell'importo della pensione per coloro che sono assicurati in un solo Stato viene eseguito seguendo le stesse regole applicate ai cittadini di quel determinato Stato, in conformità con le normative vigenti.

Per le persone assicurate in più paesi, la situazione varia a seconda delle disposizioni dei singoli Stati membri:

- Se una persona è assicurata solo in paesi in cui l'importo della pensione dipende dalla durata dei periodi di assicurazione, riceverà una pensione separata da ciascuno degli Stati membri in cui ha completato periodi di assicurazione. L'importo di ciascuna pensione corrisponderà ai periodi di assicurazione completati in quel particolare Stato.
- Se la persona era assicurata solo in paesi in cui l'importo della pensione dipende dalla durata dei periodi di assicurazione e l'invalidità è stata constatata in uno di questi paesi, avrà diritto all'importo completo di quella pensione, indipendentemente dalla durata

dell'assicurazione. Tuttavia, non avrà diritto a ricevere pensioni dagli altri Stati in cui era assicurata in precedenza.

- Nel caso in cui una persona era assicurata prima in uno Stato membro in cui l'importo della pensione dipende dalla durata dei periodi di assicurazione e successivamente in uno Stato in cui non dipende da tale durata, riceverà due pensioni distinte. Una pensione sarà dal primo Stato, corrispondente ai periodi di assicurazione completati in base alla sua legislazione, mentre l'altra sarà dallo Stato in cui era assicurata al momento dell'invalidità.
- Se la persona era prima assicurata in uno Stato in cui l'importo della pensione non dipende dalla durata dei periodi di assicurazione e poi in uno Stato in cui è il contrario, riceverà due pensioni separate, ognuna equivalente alla durata dei rispettivi periodi di assicurazione (Distler, Essers, 2011).

In sintesi, il regolamento cerca di garantire che i lavoratori mobili europei abbiano accesso ai propri diritti pensionistici nonostante i movimenti attraverso i confini nazionali e le differenze nei sistemi pensionistici nazionali.

2.4 Sussidi di disoccupazione

Per quanto riguarda le prestazioni di disoccupazione, l'ente competente di uno Stato membro considera i periodi di assicurazione, lavoro dipendente o lavoro autonomo come se fossero stati accumulati sotto la sua legislazione. Le regole per il conteggio dei periodi di assicurazione all'estero si applicano anche ai lavoratori autonomi, in linea con il regolamento (CE) n. 883/2004.

Per ottenere l'indennità di disoccupazione, in genere è necessario rimanere nel paese che la eroga. Tuttavia, esistono delle eccezioni che permettono di trasferirsi in un altro paese dell'UE per cercare lavoro e continuare a ricevere l'indennità dal paese in cui si è perso il lavoro.

Se ti trasferisci all'estero per un periodo massimo di tre mesi (che in alcuni casi può arrivare fino a sei mesi), puoi mantenere l'indennità di disoccupazione del tuo paese d'origine. Questa opzione è disponibile solo se sei completamente disoccupato, non parzialmente o in modo intermittente, e hai già diritto all'indennità nel paese in cui hai lavorato. Prima di partire, dovrai essere iscritto nelle liste di disoccupazione del tuo paese da almeno quattro settimane, salvo eccezioni, e richiedere un modulo specifico chiamato U2 (in passato noto come modulo E 303), che ti autorizza a trasferire l'indennità.

Una volta arrivato nel nuovo paese, hai sette giorni di tempo per iscriverti presso i servizi locali per l'impiego e dovrai presentare il modulo U2. Dovrai inoltre rispettare le regole di controllo del nuovo paese, come se ricevessi l'indennità direttamente da loro. Nonostante il trasferimento, l'importo dell'indennità rimarrà lo stesso e sarà versato sul tuo conto bancario nel paese di origine. È importante ricordare che, per non perdere il diritto all'indennità, dovrai tornare nel tuo paese prima della scadenza del periodo di erogazione dell'indennità.

Se desideri rimanere all'estero per più di tre mesi, è possibile richiedere un'estensione del periodo fino a sei mesi, ma non tutti i paesi concedono questa possibilità. Dovrai informarti presso i servizi per l'impiego del tuo paese su come procedere. In alcuni casi, l'estensione

viene concessa solo se dimostri di aver cercato attivamente lavoro nei primi tre mesi o se ci sono migliori possibilità di trovare un impiego nel paese estero.

Quando cerchi lavoro all'estero, hai gli stessi diritti dei cittadini di quel paese, sia per l'accesso al lavoro che per il supporto dai servizi per l'impiego o l'assistenza economica per la ricerca di lavoro. Tuttavia, il paese ospitante potrebbe chiederti di dimostrare di avere un legame concreto con il mercato del lavoro locale, ad esempio risiedendo nel paese e cercando un'occupazione per un periodo di tempo ragionevole¹².

Per quanto riguarda il calcolo delle prestazioni in caso di disoccupazione, l'articolo 62 del regolamento (CE) n. 883/2004 stabilisce che l'ente competente di uno Stato membro considera esclusivamente la retribuzione o il reddito professionale derivante dall'ultima attività subordinata o lavoro autonomo svolto in base alla legislazione applicata da tale Stato. Questo vale anche se l'interessato è stato soggetto alla legislazione di un altro Stato membro durante il periodo di riferimento determinato per il calcolo delle prestazioni (Distler, Essers, 2011).

In Italia, l'ultima grande riforma riguardante le tutele per la disoccupazione involontaria è stata introdotta con il decreto legislativo del 4 marzo 2015, n. 22. Questa riforma ha portato alla creazione della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), un'indennità pensata per fornire un supporto economico ai lavoratori dipendenti che hanno perso il lavoro in modo non volontario. La NASpI ha sostituito le precedenti forme di sostegno, l'Aspi e la Mini-Aspi, che erano state introdotte solo pochi anni prima con la legge n. 92 del 2012.

La NASpI si applica a tutti i lavoratori subordinati che possono dimostrare almeno tredici settimane di contributi versati nei quattro anni precedenti la disoccupazione e almeno trenta giorni di lavoro effettivo nei dodici mesi prima di perdere il lavoro. L'indennità viene corrisposta per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione accumulate nei quattro anni precedenti la disoccupazione. Tuttavia, il diritto a percepire la

¹² www.europa.eu

NASpI viene meno nel caso in cui il disoccupato inizi un nuovo lavoro, sia esso subordinato o autonomo (Di Meo, 2020).

ITALIA. Prestazioni non pensionistiche in pagamento a cittadini stranieri (31.12.2003)

<i>Categoria della prestazione</i>	<i>Numero interventi</i>	<i>% sul totale</i>
Indennità di disoccupazione non agricola	42.454	29,5
Indennità di disoccupazione in edilizia	2.583	1,8
Indennità di disoccupazione agricola	43.147	30,0
Pagamenti per lavori socialmente utili	237	0,2
Indennità di mobilità	4.538	3,2
Pagamenti della Cassa integrazione guadagni	50.990	35,4
Totale	143.949	100,0

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati INPS

2.5 Caso studio

Un cittadino greco ha lavorato cinque anni in Grecia e poi si è trasferito in Germania. Dopo tre mesi di lavoro in Germania, diventa disoccupato. In Germania, si ha diritto alle prestazioni di disoccupazione solo se si ha avuto un'occupazione assicurata per un minimo di 360 giorni.

Grazie alla totalizzazione e all'assimilazione dei periodi, il lavoratore greco ha diritto alle prestazioni di disoccupazione tedesche perché può giustificare periodi di lavoro per una durata totale di cinque anni e tre mesi (articolo 61, regolamento (CE) n. 883/2004). In conformità all'articolo 62 del regolamento (CE) n. 883/2004, il calcolo della prestazione viene fatto esclusivamente sulla base della retribuzione percepita in Germania.

L'articolo 65 del regolamento (CE) n. 883/2004 riguarda la situazione dei disoccupati che risiedevano in uno Stato membro diverso da quello competente.

Se una persona si trova in disoccupazione parziale o accidentale e risiedeva in un altro Stato membro durante la sua ultima attività lavorativa, deve mettersi a disposizione del datore di lavoro o degli uffici del lavoro nello Stato membro competente.

In tal caso, le prestazioni vengono erogate secondo la legislazione dello Stato membro competente, come se la persona risiedesse lì, e sono pagate dall'istituzione di questo Stato. Ad esempio, un lavoratore che risiede in Portogallo e lavora in Spagna avrà diritto alle indennità di disoccupazione spagnole se diventa temporaneamente disoccupato, e queste indennità terranno conto anche dei periodi di assicurazione maturati in altri Stati membri, come il Portogallo.

Se il lavoratore diventa completamente disoccupato, deve rivolgersi all'ufficio del lavoro nel suo Stato di residenza per ottenere le indennità di disoccupazione, anche se ha lavorato in un altro Stato membro.

Inoltre, se decide di iscriversi anche come richiedente lavoro nello Stato membro dove ha svolto la sua ultima attività lavorativa, deve rispettare gli obblighi ivi previsti. In queste situazioni, il calcolo delle indennità di disoccupazione viene fatto secondo le regole applicabili nello Stato di residenza, prendendo in considerazione la retribuzione dell'ultima attività svolta in un altro Stato membro (Distler, Essers, 2011).

2.6 Riflessioni

Affrontare queste sfide richiede lo sviluppo di politiche e regolamenti che considerino la mobilità e assicurino un accesso equo e continuato a servizi vitali per tutti, indipendentemente dalla loro residenza attuale.

Una cooperazione tra governi nazionali, istituzioni regionali e organizzazioni internazionali è essenziale per sviluppare normative e accordi che facilitino la mobilità e proteggano i diritti e i benefici delle persone in movimento. Questo potrebbe implicare l'armonizzazione delle normative previdenziali tra diversi paesi, la creazione di meccanismi per il trasferimento dei diritti previdenziali accumulati e l'implementazione di misure che garantiscano un trattamento equo per tutti i lavoratori migranti.

Inoltre, è importante considerare le sfide specifiche che possono sorgere in contesti di mobilità, come il riconoscimento delle qualifiche professionali, la portabilità dei diritti previdenziali e l'accesso a servizi di assistenza sanitaria transfrontalieri. La creazione di sistemi informatizzati e interoperabili per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri potrebbe facilitare la gestione dei diritti previdenziali e migliorare l'efficienza nell'erogazione dei servizi.

In sintesi, per garantire un sistema previdenziale equo ed efficace in un contesto di mobilità crescente, è necessario un impegno congiunto a livello nazionale, regionale e internazionale per sviluppare politiche e regolamenti che proteggano i diritti e i benefici delle persone in movimento e assicurino un accesso equo ai servizi previdenziali.

Capitolo 3 - Liquidazione dei contributi Inps ai cittadini extracomunitari rimpatriati

3 Premessa

“Se la maggior parte dei diritti sanciti dalla nostra carta costituzionale tutelano ogni individuo, alcuni diritti fondamentali sono garantiti tuttora al solo cittadino: tra questi la libertà di ingresso e permanenza nel territorio dello Stato” (Corsi, 2012).

Prima del 1995, i lavoratori non comunitari che terminavano il loro impiego in Italia e tornavano nel loro Paese d'origine non potevano richiedere il rimborso dei contributi previdenziali versati durante il loro impiego in Italia.

Tuttavia, con l'entrata in vigore della Legge n. 335/95, questa possibilità è stata introdotta, consentendo ai suddetti lavoratori di richiedere il rimborso dei contributi versati, a condizione che non esistessero accordi internazionali che regolassero la questione.

Tale opportunità era particolarmente rivolta ai lavoratori non comunitari con contratti a tempo determinato o indeterminato (articolo 22) e ai lavoratori non comunitari con contratti stagionali (articolo 25), come confermato nel Testo Unico 286/1998¹³.

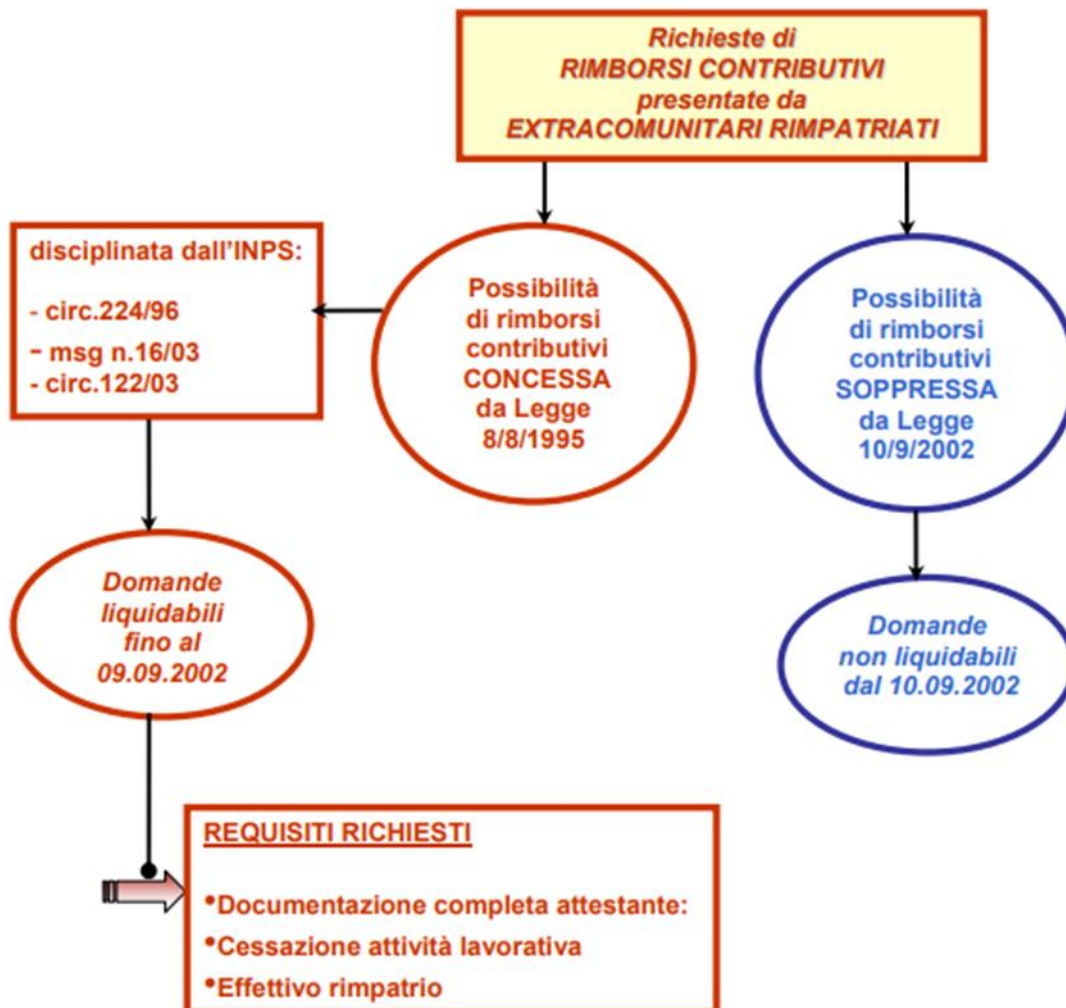
L'INPS aveva stabilito i criteri per il rimborso dei contributi con la circolare n. 224 del 19 novembre 1996. Tuttavia, con l'entrata in vigore della Legge n. 189/2002 (nota come Legge Bossi/Fini) e le successive modifiche al Testo Unico (articolo 18), questa possibilità è stata nuovamente revocata.

Di conseguenza, l'INPS ha stabilito con la circolare n. 122 dell'8 luglio 2003 che il rimborso dei contributi potesse avvenire solo se le relative richieste fossero state presentate entro il 9 settembre 2002, giorno precedente all'entrata in vigore della Legge n. 189/2002.

La normativa prevede due requisiti principali per richiedere il rimborso dei contributi: la cessazione effettiva dell'attività lavorativa, dimostrata dalla documentazione contributiva

¹³ servizi2.inps.it

allegata alla domanda, e l'uscita effettiva dal territorio nazionale, confermata da un certificato di "avvenuto rimpatrio" rilasciato dall'autorità consolare competente.



FONTE: servizi2.inps.it

Il principio di parità di trattamento tra cittadini e cittadini di paesi terzi per quanto riguarda i diritti sociali è sancito dalla legislazione nazionale, europea e sovranazionale. In Italia, però, esiste una distinzione tra le prestazioni previdenziali contributive e non contributive. Le

prestazioni contributive offrono una parità quasi totale tra cittadini italiani e stranieri. Tuttavia, per le prestazioni non contributive, l'accesso dipende dal titolo di soggiorno del richiedente (Chiaromonte, 2009).

3.1 La Riforma del 2002: “la Legge Bossi – Fini”

Con l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini, il Ministro dell'Interno ha affermato che l'immigrazione potrebbe subire ulteriori restrizioni, indicando che uno degli obiettivi principali della legge è contenere i flussi migratori. Questa dichiarazione evidenzia una questione cruciale: le politiche migratorie mirano all'integrazione degli stranieri nel mercato del lavoro oppure puntano a ridurre i flussi considerati incompatibili con la sicurezza e l'identità culturale delle società ospitanti? In ogni caso, è riconosciuto che è necessario porre limiti quantitativi e qualitativi alla presenza di stranieri. Tuttavia, spesso manca chiarezza tra l'obiettivo di ordine pubblico e quello di una gestione efficace del lavoro immigrato. Senza un coordinamento tra restrizioni migratorie e politiche lavorative, entrambe risultano inefficaci: le prime non risolvono il problema dell'immigrazione clandestina e il lavoro illegale, mentre le seconde non affrontano adeguatamente le esigenze del mercato del lavoro (Armando Tursi, 2004).

Il lavoro degli stranieri è ormai una componente fondamentale del mercato italiano, con una crescente partecipazione nelle nuove assunzioni. Le quote annuali di ingresso autorizzato non soddisfano queste necessità. La legge Bossi-Fini punta a una gestione rigida dell'immigrazione, subordinandola alle esigenze del mercato interno, attraverso strumenti come il contratto di soggiorno e la preferenza per i lavoratori nazionali. Inoltre, si promuove la temporaneità della presenza lavorativa degli stranieri, limitando diritti come la riunificazione familiare. La riforma del 2002, pur includendo una sanatoria per i migranti irregolari, si allinea alla visione restrittiva del fenomeno migratorio (Armando Tursi, 2004).

La recente riforma sui diritti previdenziali degli immigrati rimpatriati ha introdotto una novità importante: la soppressione del diritto alla liquidazione dei contributi previdenziali obbligatori. In passato, gli stranieri che decidevano di tornare nel Paese d'origine potevano richiedere il riscatto dei contributi versati, rivalutati al 5% annuo, secondo quanto previsto dalla legge n. 335/1995 e confermato dal Testo Unico sull'Immigrazione del 1998. Con la nuova normativa, questo diritto viene sostituito con la possibilità di ottenere una pensione agevolata al raggiungimento dei 65 anni, anche senza aver accumulato i contributi minimi richiesti, ma viene loro negato il diritto al riscatto.

Le critiche a questa modifica sono di natura sia pratica che giuridica. Da un lato, si ritiene che la misura scoraggi il ritorno degli immigrati nei loro Paesi, anche in caso di migliori condizioni economiche, e che riduca l'incentivo al lavoro regolare. Dall'altro, vi è un possibile conflitto con il diritto comunitario, in particolare con la proposta di direttiva europea n. 2001/386, che riconosce agli stranieri rimpatriati il diritto alla restituzione dei contributi versati, qualora non abbiano maturato il diritto alla pensione o non possano trasferirlo nel loro Paese (Armando Tursi, 2004).

Nonostante queste critiche, ci sono argomentazioni a favore della riforma. Alcuni sostengono che il vecchio sistema di riscatto anticipato fosse incoerente con il carattere pubblico e obbligatorio del sistema previdenziale, che non prevede tale agevolazione per i cittadini italiani o europei. In questo senso, la restituzione dei contributi rappresentava una sorta di "discriminazione al contrario" nei confronti dei cittadini nazionali, e la sua eliminazione viene vista come un passo verso una maggiore equità. Infatti, solo nella previdenza privata e volontaria è prevista la riscattabilità dei contributi in caso di interruzione del rapporto di lavoro prima della pensione.

Tuttavia, la riforma sembra contraddire l'orientamento generale della legislazione, che punta a irrigidire le condizioni di stabilizzazione degli stranieri, favorendo piuttosto l'ingresso di lavoratori stagionali o temporanei, con l'obiettivo di promuovere un rimpatrio periodico o

definitivo. Più che per motivi di coerenza legislativa, la misura appare motivata dalla necessità di ridurre il peso economico sull'INPS, considerando il sistema di finanziamento a ripartizione su cui si basa la previdenza pubblica.

Infine, l'abrogazione del diritto al riscatto dei contributi sembra rispondere anche a dinamiche politiche e mediatiche, influenzate da un crescente sentimento anti-immigrazione. La cancellazione di quello che viene percepito come un privilegio per gli immigrati ha un impatto mediatico maggiore rispetto alla sua reale funzione, che era quella di incentivare il ritorno degli stranieri nei Paesi d'origine (Armando Tursi, 2004).

In precedenza, la legge Dini del 1996 aveva istituito un incentivo al rimpatrio volontario che prevedeva la restituzione immediata dei contributi previdenziali versati all'INPS per la pensione, dai lavoratori extracomunitari durante il periodo di lavoro in Italia¹⁴. Questa legge rappresentava per molti lavoratori extracomunitari l'opportunità di recuperare i contributi versati durante il loro periodo di lavoro in Italia e di utilizzarli nel loro paese d'origine.

“Negli ultimi anni il numero dei lavoratori dipendenti regolari provenienti da paesi extra Ue occupati nelle imprese italiane era cresciuto notevolmente, sino a raggiungere il suo massimo nel 2003, in seguito al provvedimento di regolarizzazione della fine del 2002” (Congia, 2005).

Tuttavia, la legge Dini è stata successivamente modificata dalla legge Bossi-Fini del 2002, che ha abolito l'incentivo negando la possibilità di richiedere la restituzione immediata dei contributi INPS versati dagli stranieri lavoratori extracomunitari che avevano deciso di rimpatriare volontariamente.

Per i paesi con i quali esiste una convenzione con l'Italia, il trattamento pensionistico è parificato e tutte le convenzioni bilaterali assicurano ai lavoratori italiani e, di conseguenza,

¹⁴ damianianddamiani.com

ai lavoratori di tali paesi, una parità completa nei diritti pensionistici e nelle norme applicabili alle pensioni.

3.2 Esame delle richieste presentate in base alla regione di residenza e al paese di provenienza

Nel 2005, un'analisi delle richieste presentate suddivise per regioni di insediamento e paesi di provenienza è stata condotta sul territorio nazionale al fine di esaminare in modo dettagliato il fenomeno legato alla liquidazione dei rimborsi contributivi e, indirettamente, al rimpatrio dei lavoratori.

Grazie alle informazioni raccolte, è stato possibile ottenere una panoramica completa sul numero di domande presentate presso le sedi regionali, che sono state in totale 8.564. Tra queste, 6.734 domande sono state approvate (pari al 78,6% delle domande presentate), 1.490 domande sono state respinte (17,4% delle domande presentate) e 340 domande sono attualmente in fase di valutazione (4% delle domande presentate).

Dall'analisi dei dati, emerge che le regioni più interessate al fenomeno sono la Lombardia, il Veneto, l'Emilia Romagna, il Lazio, il Trentino, il Piemonte e la Toscana, in base alla percentuale di accettazione delle domande presentate.

La Lombardia e il Veneto rappresentano il 55% delle richieste ricevute (il 33% e il 22% rispettivamente). L'analisi delle domande ha evidenziato i principali paesi di provenienza dei richiedenti per le regioni più coinvolte dal fenomeno¹⁵

¹⁵ servizi2.inps.it

ITALIA. Domande di rimborso dei contributi INPS. Ripartizione per alcune regioni e primi paesi di provenienza

Totale domande pervenute	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
LOMBARDIA 2.830	Senegal		Ghana		Egitto		Altri	
	800	28,3%	720	25,4%	620	21,9%	690	24,4%
VENETO 1.882	Ghana		Senegal		Marocco		Altri	
	1.120	59,5%	311	16,5%	82	4,4%	369	19,6%
EMILIA R. 1.541	Ghana		Marocco		Senegal		Altri	
	534	34,7%	243	15,8%	195	12,7%	569	36,9%
LAZIO 599	Egitto		Polonia		Filippine		Altri	
	205	34,2%	116	19,4%	58	9,7%	220	36,7%
TRENTINO 567	Ungheria		Polonia		Repubblica Slovacca		Altri	
	245	43,2%	55	9,7%	51	9,0%	216	38,1%
PIEMONTE 305	Malesia		Senegal		Egitto		Altri	
	89	29,2%	87	28,5%	33	10,8%	96	31,5%
TOSCANA 263	Senegal		Marocco		Egitto		Altri	
	86	32,7%	21	8,0%	18	6,8%	138	52,5%

FONTE: Direzione Generale INPS

In generale, i paesi di origine più rappresentativi dei richiedenti sono il Ghana, il Senegal, l'Egitto e il Marocco.

Questa distribuzione geografica potrebbe essere correlata alle origini storiche del flusso migratorio verso l'Italia, che solo alla fine degli anni '70 ha iniziato a vedere un'affluenza significativa di immigrati provenienti dal Sud del mondo.

Tale fenomeno era motivato dalla forte ripresa economica delle regioni del centro-nord, che tuttavia era accompagnata da una carenza di manodopera. Di conseguenza, un gran numero di lavoratori provenienti dai Paesi del Nord Africa (Maghreb, Egitto) e dell'Africa Centrale (Ghana, Senegal, Marocco) hanno cominciato a migrare verso l'Italia¹⁶.

¹⁶ servizi2.inps.it

Il saldo migratorio in Italia diventa positivo per la prima volta nel 1973. Ma è solo con l'aumento del tasso di disoccupazione autoctona, e la diffusione dei primi dati sull'immigrazione, che la tematica inizia a diventare rilevante, soprattutto in relazione alla paura della competizione tra lavoratori italiani e stranieri (Bettin, Eralba, 2014).

Prendendo in considerazione le regioni presso le quali è pervenuto il più alto numero di domande, è possibile individuare le principali motivazioni che hanno portato al respingimento delle stesse.

Con riferimento all'intero territorio nazionale, nello specchio sottostante sono evidenziate le tipologie delle **motivazioni di non accoglimento**.

Carenza documentazione
Mancato rimpatrio
Domanda presentata oltre il termine
Paese convenzionato
Decesso
Rinuncia rimborso
Contributi successivi alla domanda
Ricorso giudiziario

FONTE: servizi2.inps.it

Al 1° gennaio 2006, l'INPS ha registrato 285.052 pensioni a favore di cittadini stranieri. La maggior parte di queste pensioni (75,7%, pari a 215.837) è stata ottenuta esclusivamente con contributi versati in Italia, mentre una quota minore (69.215) deriva dalla combinazione di contributi versati sia in Italia che in altri Paesi, grazie ad accordi bilaterali o multilaterali sulla sicurezza sociale.

Tra queste pensioni, 59.277 vengono erogate all'estero, con un importo medio mensile di 273 euro. Si suppone che la maggior parte dei beneficiari siano ex immigrati che, dopo aver lavorato in Italia, sono tornati nei loro Paesi d'origine, oppure siano cittadini di origine italiana residenti all'estero.

In Italia, invece, ci sono 225.775 stranieri, sia comunitari che extracomunitari, che percepiscono pensioni italiane. Di questi, 206.507 hanno maturato il diritto a una pensione con il solo sistema contributivo italiano. L'importo medio per questi pensionati è di 664 euro mensili, che sarebbe ancora più elevato se non fossero incluse anche le pensioni di invalidità civile e gli assegni sociali.

Nel complesso, i flussi migratori di entrata e uscita dall'Italia si intrecciano, e questi movimenti hanno un impatto anche sul sistema pensionistico del Paese¹⁷.

¹⁷ servizi2.inps.it

3.3 Modalità per la corresponsione della pensione

I lavoratori stranieri conservano tutti i diritti previdenziali e di sicurezza sociale acquisiti in Italia, anche in assenza di accordi bilaterali con il loro Paese di origine. Questo regime pensionistico si applica ai lavoratori stranieri che hanno versato contributi in Italia e che sono tornati definitivamente nel loro Paese.

Nel caso in cui la pensione di vecchiaia sia calcolata secondo il sistema contributivo, il lavoratore può ricevere l'assegno pensionistico al raggiungimento dei 66 anni e 7 mesi di età, indipendentemente dalla durata dei contributi versati.

Se invece la pensione è calcolata con il sistema retributivo o misto, verrà erogata dopo i 66 anni e 7 mesi di età, con almeno venti anni di contributi.

In caso di decesso dopo il compimento del 66° anno di età, la pensione spetta ai superstiti se sussistono le condizioni previste per tutti i lavoratori. La richiesta per la pensione di vecchiaia e quella per i superstiti devono essere presentate utilizzando il modulo AP 50, da inviare alla Direzione Provinciale INPS. Il modulo può essere inviato online o scaricato in formato PDF e spedito personalmente o tramite un patronato.

I lavoratori extracomunitari rientrati nel proprio Paese d'origine possono presentare la domanda online e inviare la documentazione all'INPS tramite posta, indicando tutti i dati relativi alla loro residenza. Se non sono in possesso di credenziali, possono presentare la domanda tramite il consolato italiano nella loro zona di residenza¹⁸.

È importante distinguere il caso in cui un cittadino straniero abbia lavorato in diversi Paesi:

- Se il cittadino straniero ha lavorato anche in un Paese dell'Unione Europea;
- Se il cittadino straniero proviene da un Paese con il quale l'Italia ha convenzioni sulla sicurezza sociale.

¹⁸ thewam.net

I lavoratori che hanno svolto la propria attività in Italia e in altri Stati dell'Unione Europea, compreso lo Spazio Economico Europeo (come Islanda, Norvegia e Liechtenstein), oltre che in Svizzera, possono cumulare i periodi contributivi. In pratica, i contributi versati all'estero possono essere aggiunti a quelli versati in Italia per raggiungere il requisito per ottenere la pensione.

La legge italiana richiede un periodo minimo di assicurazione e versamento dei contributi nel Paese che concede la pensione, al fine di sommare i periodi maturati in più Paesi. In Italia, il periodo minimo è di 52 settimane.

Per favorire la libera circolazione dei lavoratori, le prestazioni previdenziali e assistenziali sono garantite ai residenti degli Stati membri dell'Unione Europea e ai cittadini dei Paesi membri attraverso l'applicazione dei Regolamenti Comunitari. Per i cittadini extracomunitari, vengono concordate convenzioni bilaterali per garantire gli stessi benefici previsti nei loro Paesi.

Riconoscere i diritti sociali agli stranieri risulta essere essenziale per garantire il successo delle politiche di integrazione e accoglienza dei migranti nel paese (Ferrara, 2017).

L'Italia ha stipulato convenzioni bilaterali in materia di sicurezza sociale con diversi Paesi non appartenenti all'Unione Europea, tra cui Argentina, Australia, Brasile, Canada, Messico, Tunisia, Turchia e Stati Uniti d'America.

Per determinare il periodo contributivo necessario per richiedere la pensione, bisogna considerare se si applica il sistema contributivo o retributivo:

- Per i lavoratori assunti prima del 1996, possono percepire la pensione di vecchiaia al compimento dei 66 anni con almeno 20 anni di contributi versati.
- Per i lavoratori assunti dopo il 1996, la pensione di vecchiaia può essere percepita sempre a 66 anni, anche senza aver versato 20 anni di contributi¹⁹.

¹⁹ www.insuranceitaly.it

**ITALIA. Pensioni INPS in pagamento in Italia a cittadini nati all'estero
(1.1.2006)**

Categoria pensione	Numero	Età media	Importo medio (in euro)	% sul totale
vecchiaia	95.843	72,1	910	42,4
invalidità	19.162	70,6	506	8,5
superstiti	58.033	72,6	533	25,7
Invalidità civile	34.328	57,9	431	15,2
assegno sociale	18.409	74,9	400	8,1

FONTE: INPS - Coordinamento statistico - attuariale, elaborazione a cura di Monitoraggio Flussi Migratori

3.4 Conclusione

La questione della liquidazione dei contributi INPS ai cittadini extracomunitari rimpatriati solleva una serie di questioni cruciali che riguardano non solo la previdenza sociale, ma anche la giustizia sociale e l'equità nei confronti dei lavoratori migranti.

In primo luogo, la possibilità per i lavoratori extracomunitari di recuperare i contributi previdenziali versati durante il loro periodo di lavoro in Italia rappresentava un importante incentivo per il rimpatrio volontario e consentiva loro di utilizzare tali risorse nel proprio paese di origine.

Tuttavia, l'eliminazione di questo incentivo con l'entrata in vigore della legge Bossi-Fini ha sollevato interrogativi sulla coerenza con le normative europee e italiane in materia di uguaglianza di trattamento tra cittadini nazionali ed extracomunitari, oltre che sul rispetto dei diritti previdenziali acquisiti dai lavoratori migranti.

Inoltre, l'assenza di una possibilità di recupero dei contributi potrebbe rappresentare un ulteriore ostacolo all'integrazione sociale ed economica dei lavoratori migranti, limitando le loro prospettive future e la loro capacità di pianificare la propria sicurezza economica una volta ritornati nel loro paese d'origine.

Questa situazione solleva la necessità di riconsiderare le politiche previdenziali e migratorie al fine di garantire un trattamento equo e giusto per tutti i lavoratori, indipendentemente dalla loro origine nazionale. Inoltre, evidenzia l'importanza di promuovere la cooperazione internazionale e la reciprocità tra i paesi al fine di assicurare la protezione sociale dei lavoratori migranti in tutte le fasi della loro vita lavorativa.

Un ulteriore punto di riflessione riguarda l'impatto socio-economico della mancata restituzione dei contributi INPS ai cittadini extracomunitari rimpatriati sul sistema previdenziale italiano e sulle comunità di provenienza dei lavoratori migranti.

Da un lato, l'assenza di un meccanismo di restituzione potrebbe avere un impatto positivo sul bilancio dell'INPS, evitando l'uscita di risorse destinate alla previdenza sociale. Tuttavia, dall'altro lato, potrebbe comportare una perdita di fiducia nei confronti del sistema previdenziale italiano da parte dei lavoratori migranti e delle loro comunità, compromettendo la cooperazione e il dialogo tra i paesi d'origine e di destinazione.

Capitolo 4 - Conclusione tesi

In conclusione, l'analisi dei tre capitoli mette in evidenza una serie di sfide e questioni cruciali legate alla previdenza sociale in un contesto di crescente mobilità professionale, migratoria e normativa.

Il primo capitolo ha delineato le difficoltà connesse alla frammentazione delle carriere lavorative e ai contributi previdenziali. La crescente mobilità professionale e la varietà dei percorsi di carriera hanno generato problematiche nell'accumulo dei contributi previdenziali, rendendo complesso il processo di pianificazione della pensione e portando a iniquità finanziarie e di rendimento tra i diversi lavoratori. Sebbene siano stati introdotti strumenti come la totalizzazione e il cumulo contributivo per affrontare tali questioni, la normativa attuale risulta spesso limitata e non sempre adeguata alle mutevoli esigenze dei lavoratori in movimento.

Il secondo capitolo ha approfondito l'ampio impatto della mobilità sulla previdenza sociale, estendendosi oltre la sfera delle sole pensioni. La mobilità influisce su settori cruciali come l'assistenza sanitaria, l'invalidità e l'assicurazione contro la disoccupazione, richiedendo politiche e regolamenti che garantiscano un accesso equo a tali servizi, indipendentemente dalla residenza attuale delle persone. Il regolamento (CE) n. 883/2004 si configura come un pilastro fondamentale per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale all'interno dell'UE, assicurando la parità di trattamento per i lavoratori mobili rispetto a quelli residenti in un unico Stato. Tuttavia, l'analisi ha anche sottolineato la necessità di una maggiore consapevolezza dei diritti previdenziali da parte dei professionisti stessi e della cooperazione internazionale per lo sviluppo di politiche e regolamenti adeguati alla mobilità contemporanea.

Il terzo capitolo ha affrontato le implicazioni della revoca della possibilità di rimborso dei contributi INPS ai cittadini extracomunitari rimpatriati. Questa decisione normativa, emersa con la Legge Bossi-Fini del 2002, ha sollevato interrogativi sulla coerenza con le normative europee e italiane in materia di uguaglianza di trattamento tra cittadini nazionali ed extracomunitari, oltre che sul rispetto dei diritti previdenziali acquisiti dai lavoratori migranti. La mancanza di un meccanismo di restituzione potrebbe impattare sia sul sistema previdenziale italiano che sulle comunità di provenienza dei lavoratori migranti, evidenziando la necessità di riconsiderare le politiche previdenziali e migratorie per garantire un trattamento equo e giusto per tutti i lavoratori, indipendentemente dalla loro origine nazionale.

In definitiva, l'analisi dei tre capitoli converge sulla necessità di rivedere e adattare le normative previdenziali e migratorie per affrontare le sfide e promuovere un ambiente di lavoro e di vita più equo, sostenibile e inclusivo per tutti i lavoratori, sia nazionali che migranti. Questo richiede un impegno continuo da parte dei legislatori e degli attori coinvolti nel sistema previdenziale, nonché una cooperazione internazionale più stretta al fine di garantire la protezione sociale dei lavoratori in tutte le fasi della loro vita lavorativa.

Sitografia

<https://www.federicozanon.eu/>

<https://www.enasc.it/>

<https://www.dirittoegiustizia.it/>

<https://dial.uclouvain.be/>

<https://journals.openedition.org/>

<https://www.inps.it/>

<https://www.inps.it/> Direzione Centrale Entrate e Recupero Crediti Roma,

16/10/2018 Circolare n. 102

<https://servizi2.inps.it/>

<https://amblavalletta.esteri.it/>

<https://damianianddamiani.com/it/>

<https://thewam.net/>

<https://integrazioneimmigranti.gov.it/>

<https://www.insuranceitaly.it/>

<https://www.inas.it/>

<https://europa.eu/>

Bibliografia

Bettin Giulia, ed Eralba Cela. "L'evoluzione storica dei flussi migratori in Europa e in Italia." (2014).

Borelli, Silvia. "Tra libera circolazione e sicurezza sociale: chi sono i soggetti tutelati?." *Lavoro e diritto* 15.4 (2001): 627-666.

Busatta, Lucia. "La cittadinanza della salute nell'Unione Europea: il fenomeno della mobilità transfrontaliera dei pazienti, dalla libera circolazione alla dimensione relazionale dei diritti" In: *DPCE ONLINE*. - ISSN 2037-6677. - ELETTRONICO. - 2015:3(2015), pp. 1-34.

Canavesi, Guido. "Frammentazione contributiva e diritto a pensione unica dei liberi professionisti. Ricongiunzione, totalizzazione, cumulo." *TEMI DI SICUREZZA SOCIALE* (2020): 1-195.

Castellani Simone e Lagomarsino Francesca. Il dibattito sulla Protezione Sociale Globale e Transnazionale: introduzione in "Mondi Migranti", 2019, pp. 27-42.

Chiaromonte, William. "Previdenza e assistenza sociale degli stranieri. Prospettive nazionali e comunitarie." *Lavoro e diritto* 23.4 (2009): 587-612.

Congia, Maria Carla. "Il lavoro degli extracomunitari nelle imprese italiane e la regolarizzazione del 2002. Prime evidenze empiriche dai dati INPS." *Contributi* 17 (2005).

Corsi, Cecilia. "Il rimpatrio dello straniero tra garanzie procedurali e automatismo espulsivo." Relazione al Seminario di Studio La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta 26 (2012).

Costamagna, Francesco. I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo. L'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi. Edizioni scientifiche italiane, 2011.

Di Meo, R. (2020). Le tutele in caso di disoccupazione nella l. n. 128/2019. *Labour & Law Issues*, 6(1), 35–58.

Eleonora Facchetti. Ricongiunzione, totalizzazione e cumulo: imbarazzo della scelta? in "La Previdenza Forense", 3/2019, pp. 203-210.

Famil, Sabrina Ferro. "Sicurezza dei lavoratori italiani all'estero: dal documento di valutazione dei rischi alla formazione del personale." *PinC| Prevenzione in Corso* 8.8 (2021).

Ferrara, Maria Dolores. "Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale." *Rivista del diritto della sicurezza sociale* 17.2 (2017): 265-292.

Giubboni, Stefano. "Il diritto alla sicurezza sociale tra frontiere nazionali e solidarietà europea." *Gli Stranieri* 2 (2012): 61-71.

Katrin Distler e Ger Essers. "Guida per il lavoratore mobile europeo, 2011 Confédération Européenne des Syndicats (CES)"

Maurizio Ciccù, Claudia Giambanco, Paolo Santarelli. *Expatriates: Mobilità internazionale dei lavoratori*, IPSOA, Assago, 2015; pp. 400.

Pallini, Massimo. "La nuova disciplina del distacco transnazionale dei lavoratori tra diritto europeo e nazionale." *Variazioni su temi di diritto del lavoro 2021.1* (2021): 97-122.

Passalacqua, P. (2002). Parità di trattamento ed estensione del diritto alla totalizzazione dei contributi previdenziali previsto dalla Convenzione bilaterale italo-svizzera in favore del lavoratore comunitario. *RIVISTA DELLA PREVIDENZA PUBBLICA E PRIVATA*, 2002(2), 241-254.

Tursi, Armando. "La riforma della normativa in materia di immigrazione del 2002: una ricognizione critica, tra politica e tecnica legislativa. WP CSDLE" Massimo D'Antona". *IT-14/2004*." (2004).

Villa, Giovanni. "La tutela assicurativa INAIL per studenti e lavoratori all'estero." (2023).

Ringraziamenti

Vorrei prendere un momento per ringraziare anche me stesso. Per aver creduto nelle mie capacità, anche quando il percorso è stato difficile, e per aver trovato la forza di andare avanti, nonostante le sfide e i momenti di incertezza.

Mi ringrazio per non aver mollato, per aver affrontato con determinazione ogni ostacolo e per aver sempre cercato di dare il massimo. Questo traguardo è il risultato di impegno, sacrificio e passione, e oggi voglio riconoscere il valore di tutto ciò.

A me stesso, grazie per la perseveranza e per averci creduto fino alla fine.